

ANALISIS BUDAYA KOMUNIKASI PADA ORGANISASI PEMERINTAH

SATRIA ADHITAMA

Politeknik Keuangan Negara STAN
e-mail: satria.adhitama@stan.ac.id

ABSTRACT

This research shows the communicational culture in government organization. The goal of this research is to know and describe the communicational culture in a government communication. This research uses several concepts, specifically value concept by Hofstede, individualism or collectivism, uncertainty avoidance, power distance, masculinity or femininity, long term orientation or short term orientation. Other concept is context of communicational culture, high context culture or low context culture. The paradigm of this research is constructivism and the approach is qualitative. The method of getting data is in depth interview and observation. Based on the data analysis, the values of government organization are collectivist value which explains that everything must be done together but in reality it is done only by several people, the high uncertainty avoidance, the high power distance, the masculinity value, and long term orientation to see the future. Based on the values, the communicational culture is not absolutely high context culture or low context culture. All of this depends on situation and condition, kind of organization, style of leadership and the values of a government organization. The conclusion of this research is collectivist value that is followed by a government organization influences other values and context of communicational culture. Thus, the good relations in a government organization must be developed between all member of organization especially between the leader and employees.

ABSTRAK

Penelitian ini menunjukkan budaya komunikasi pada organisasi pemerintahan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menggambarkan budaya komunikasi pada komunikasi pemerintah. Penelitian ini menggunakan beberapa konsep, khususnya *value concept* oleh Hofstede, individualisme atau kolektivisme, penghindaran ketidakpastian, jarak kekuasaan, maskulinitas atau feminitas, orientasi jangka panjang atau orientasi jangka pendek. Konsep lainnya adalah konteks budaya komunikasi, budaya konteks tinggi atau budaya konteks rendah. Paradigma penelitian ini adalah konstruktivisme dengan pendekatan kualitatif. Metode yang digunakan untuk mendapatkan data adalah wawancara mendalam dan observasi. Berdasarkan analisis data, nilai-nilai organisasi pemerintah adalah nilai kolektivis yang menjelaskan bahwa segala sesuatu harus dilakukan bersama-sama tetapi dalam kenyataannya hal itu dilakukan hanya oleh beberapa orang, penghindaran ketidakpastian yang tinggi, jarak kekuasaan yang tinggi, nilai maskulinitas, dan orientasi jangka panjang untuk melihat masa depan. Berdasarkan nilai-nilai, budaya komunikasi tidak mutlak budaya konteks tinggi atau budaya konteks rendah. Semua ini tergantung pada situasi dan kondisi, jenis organisasi, gaya kepemimpinan dan nilai-nilai organisasi pemerintah. Kesimpulan dari penelitian ini adalah nilai kolektivis yang diikuti oleh organisasi pemerintah mempengaruhi nilai-nilai lain dan konteks budaya komunikasi. Dengan demikian, hubungan yang baik dalam organisasi pemerintah harus dikembangkan antara semua anggota organisasi khususnya antara pemimpin dan pegawai.

Kata kunci: Budaya komunikasi, organisasi pemerintah, nilai, budaya komunikasi konteks tinggi, budaya komunikasi konteks rendah

1. PENDAHULUAN

Setiap organisasi baik itu organisasi pemerintahan, swasta, lembaga pendidikan, maupun nirlaba menggambarkan cara hidup para anggotanya. Oleh karenanya, setiap organisasi memiliki karakteristik masing-masing, seperti sejarah, pola komunikasi, sistem prosedur, visi, misi, dan strategi, yang membentuk suatu budaya. Budaya (*culture*) dapat didefinisikan sebagai gaya hidup yang unik dari sekelompok orang untuk menguasai strategi dan kemampuan yang dikembangkan kemudian diadaptasikan untuk tujuan-tujuan tertentu. Hal ini menunjukkan satu jiwa yang dapat ditularkan dan dapat mempelajari tingkah laku manusia yang dibutuhkan serta dapat mempertahankan kehidupan mereka dan berhasil bertahan dalam lingkungannya (Haney, 1986). Menurut Trujillo dan Pacanowsky (Morissan, 2009), budaya adalah cara hidup dalam organisasi (*a way of living*).

Komunikasi berarti suatu proses penyampaian pesan dari *sender* (pembicara) kepada *receiver* (pendengar) melalui suatu *channel* (saluran) serta menghasilkan *feedback* (umpan balik). Komunikasi diartikan secara luas sebagai suatu proses untuk berbagi pengalaman. Dance dan Larson (Samovar, 2010) berpendapat bahwa komunikasi merupakan proses dinamis yang orang berusaha untuk berbagi masalah internal mereka dengan orang lain melalui penggunaan simbol. Menurut Hovland, Janis, dan Kelley (Muhammad, 2008), komunikasi adalah proses individu mengirim stimulus yang biasanya dalam bentuk verbal untuk mengubah tingkah laku orang lain. Forsdale (Muhammad, 2008) juga mengungkapkan bahwa komunikasi adalah suatu proses memberikan *signal* menurut aturan tertentu sehingga dengan cara ini suatu sistem dapat didirikan, dipelihara, dan diubah. Definisi komunikasi lainnya yang lebih komprehensif diungkapkan oleh Ruben (Muhammad, 2008) bahwa komunikasi manusia adalah suatu proses melalui mana individu dalam hubungannya, dalam kelompok, dalam organisasi, dan dalam masyarakat menciptakan, mengirimkan, dan menggunakan informasi untuk mengkoor-

dinasikan lingkungannya dengan orang lain. Definisi lain diungkapkan oleh Hall (Samovar, 2010) yang mengatakan bahwa budaya adalah komunikasi dan komunikasi adalah budaya. Dengan kata lain antara budaya dan komunikasi merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.

Komunikasi dan budaya saling mempengaruhi satu dengan yang lain. Hubungan antara komunikasi dan budaya yaitu kebudayaan dibentuk melalui komunikasi. Jika bukan karena kemampuan manusia untuk berkomunikasi (menciptakan bahasa simbolik), maka pengetahuan, makna, simbol, nilai-nilai, aturan dan tata upacara yang memberikan batasan dan bentuk pada hubungan-hubungan tidak dapat dikembangkan. Selain itu melalui komunikasi, unsur-unsur kebudayaan dapat diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya serta dari satu tempat ke tempat lain. Begitu juga sebaliknya, budaya juga berpengaruh pada komunikasi yang budaya itu menentukan aturan dan pola-pola komunikasi. Keseluruhan perilaku komunikasi individu tergantung pada budaya yang dianutnya.

Selain itu, komunikasi juga merupakan sarana yang dapat menjadikan individu sadar dan menyesuaikan diri dengan subbudaya-subbudaya atau kebudayaan asing yang dihadapinya. Jadi, kebudayaan dirumuskan, dibentuk, ditransmisikan, dan dipelajari melalui komunikasi (Pransky, 2011). Dengan demikian, budaya komunikasi adalah proses penyampaian pesan dalam suatu organisasi yang telah berlangsung lama dan sudah terpolakan menjadi suatu budaya dan budaya komunikasi merupakan salah satu unsur keberhasilan suatu organisasi.

2. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah mengetahui dan menggambarkan bagaimana nilai-nilai dan budaya komunikasi yang berlaku dalam suatu organisasi pemerintah. Konsep yang digunakan dalam penelitian ini adalah konsep nilai yang diungkapkan oleh Hofstede yaitu *individualism* atau *collectivism*, *uncertainty avoidance*, *power distance*, *masculinity* atau *femininity*, *long term orientation* atau *short term orientation*. Selain itu

konteks budaya komunikasi yaitu budaya komunikasi dengan konteks tinggi (*high context culture*) dan budaya komunikasi dengan konteks rendah (*low context culture*) juga digunakan.

3. LANDASAN TEORI

Budaya komunikasi di Indonesia secara dominan sifatnya adalah *high context culture* (Commfile, 2011). Budaya ini memfokuskan pemberian makna yang sangat tinggi pada konteks atau pesan nonverbal. Budaya konteks tinggi ini membuat masyarakat kurang menghargai pesan verbal (ucapan). Masyarakat dalam budaya ini akan lebih mementingkan bahasa tubuh (nonverbal) saat berkomunikasi. Jika perlu, orang lain (komunikan) diharapkan dapat langsung mengerti bagaimana keinginan si komunikator tanpa harus mengucapkan inti permasalahan yang dimaksud. Untuk mencapai inti dari keinginannya, komunikator budaya konteks tinggi cenderung berbicara memutar. Mereka justru menghindari penyampaian langsung substansi pokok keinginan. Istilahnya, membiarkan orang lain menebak keinginan mereka melalui aspek nonverbal yang lebih dominan ditonjolkan. Sebaliknya, jika ada orang yang mengungkapkan keinginannya secara terbuka dan jujur, ia justru dicurigai kasar atau ambisius. Orang itu cenderung dianggap terlalu frontal dalam konteks yang mengarah negatif.

Peribahasa yang hidup di masyarakat seperti "sedikit bicara banyak bekerja", "tong kosong nyaring bunyinya", "air beriak tanda tak dalam", atau "sabdo pandita ratu" cukup merefleksikan budaya konteks tinggi masyarakat Indonesia yang tidak menyukai pembicaraan. Bahasa verbal hanya sekedar dilakukan untuk beramah-tamah, mengingat Indonesia yang terkenal sebagai bangsa yang ramah. Terkadang, yang diucapkan tidaklah terlalu penting untuk diucapkan, bahkan bertolak belakang dengan tujuan komunikasi yang hendak dicapai. Yang penting berbicara atau menyapa, walaupun sesuatu yang sudah diucapkan oleh komunikator sebenarnya tidak mengharap untuk dipenuhi oleh komunikan. Budaya basa-basi merupakan salah satu contoh konkret *high context culture*.

Hall (Samovar, 2010) memberikan cara efektif untuk mengamati perbedaan dan persamaan budaya dalam persepsi dan komunikasi. Hall mengelompokkan budaya sebagai budaya dengan konteks tinggi (*high context culture*) dan budaya dengan konteks rendah (*low context culture*), tergantung dari arti apa yang datang dari ruang lingkupnya dibandingkan dengan arti dari perkataan yang diucapkan. Komunikasi dengan konteks tinggi merupakan komunikasi yang sebagian besar informasi diketahui seseorang dan hanya sedikit yang dibagikan sebagai bagian dari pesan. Sebaliknya komunikasi dengan konteks rendah, jumlah informasi lebih besar dari yang disampaikan. Komunikasi dengan konteks tinggi atau rendah yang berlangsung dalam waktu yang lama akan menghasilkan suatu budaya komunikasi baik dengan konteks tinggi atau konteks rendah.

Dalam budaya komunikasi dengan konteks tinggi, arti dari informasi yang dipertukarkan selama interaksi tidak harus dikomunikasikan melalui kata-kata. Alasan mengapa arti kadang-kadang tidak harus dikatakan secara verbal dalam budaya komunikasi dengan konteks tinggi adalah karena sifat masyarakat yang homogen. Peserta komunikasi memiliki pengalaman dan informasi yang sama dan protokol sosial yang tetap. Dalam budaya dengan konteks tinggi, arti tidak selalu terdapat dalam kata-kata, informasi disediakan melalui simpulan, gerakan, bahkan dalam keheningan. Dengan kata lain, dalam budaya komunikasi dengan konteks tinggi, arti disampaikan melalui isyarat nonverbal. Anggota budaya komunikasi dengan konteks tinggi menyatakan dan mengartikan perasaan tanpa menyatakannya secara verbal. Menurut Gudykunst (Samovar, 2010), anggota budaya komunikasi dengan konteks tinggi berkomunikasi dalam cara yang tidak langsung.

Berbeda dengan budaya komunikasi dengan konteks rendah, pesan verbal mengandung banyak informasi dan hanya sedikit yang tertanam dalam konteks atau peserta. Menurut Lynch (Samovar, 2010), budaya komunikasi dengan konteks rendah berbicara lebih banyak,

lebih cepat, dan kadang menaikkan intonasi suara. Althen (Samovar, 2010) mengatakan bahwa orang-orang dalam budaya komunikasi dengan konteks rendah lebih bergantung pada perkataan yang diucapkan dibandingkan perilaku nonverbal untuk menyatakan pesan. Dalam budaya komunikasi dengan konteks rendah, berbicara dan mengatakan apa yang ada dalam pikiran merupakan hal penting.

Menurut Samovar (2010), *high context* bukanlah merupakan budaya umum namun pengkategorian ini lebih kepada kemiripan dari tiap-tiap budaya yang masuk di dalamnya, budaya *high context* ini cenderung ke sosial dan persahabatan, dan penganut *high context* akan cenderung memiliki dimensi berpikir yang terbuka, tidak ada penghalang bagi masalah lain untuk mempengaruhi masalah yang lain. Ciri-ciri budaya *high context* sebagai berikut:

- a. pengambilan keputusan (*decision making*) terhadap suatu hal cenderung lamban dan diperlambat, bukan maksud untuk mengulur-ngulur waktu dan juga bukan karena kurang cerdas, namun karena cenderung menjaga perasaan anggota organisasi;
- b. pemecahan masalah (*problem solving*) tidak mengacu pada substansi awal, sehingga cenderung memperlebar masalah;
- c. sedikit lamban dalam membuat keputusan dalam suatu negosiasi, namun jika orang yang diajak negosiasi adalah yang sangat kredibel dan sangat dipercaya, maka proses negosiasi akan berlangsung cepat;
- d. masalah pribadi tidak terpisah dari masalah pekerjaan;
- e. adanya jarak antara atasan dan bawahan;
- f. penekanan pada isyarat nonverbal.

Budaya *low context* memiliki karakteristik yang berbeda dengan budaya *high context*. **Budaya *low context*** cenderung kepada individualitas dan profesionalitas sehingga setiap orang akan lebih fokus kepada tujuannya dan dalam dimensi berpikir, budaya *low context* akan cenderung terkotak-kotak dalam memilah suatu masalah sehingga tidak ada ruang bagi masalah lain untuk mempengaruhi masalah yang lain.

Ciri-ciri budaya *low context* sebagai berikut:

- a. *decision making* cepat, fokus, dan efisien, bahkan cenderung tidak memikirkan perasaan orang lain, karena penganut budaya ini terbiasa berkata apa adanya;
- b. *problem solving* juga fokus kepada substansi dan fokus serta tidak kemana-mana;
- c. negosiasi cepat asalkan ada bukti dan keterangan tertulis yang kuat;
- d. profesional dan tidak mencampurkan masalah pribadi dengan pekerjaan;
- e. hubungan atasan dengan bawahan terbuka dan tidak ada sapaan kehormatan, seperti Bapak/Ibu, kepada atasan;
- f. penekanan pada isyarat verbal.

Menurut Hofstede (1997), budaya dalam suatu organisasi tidak terlepas dari nilai-nilai nasional karena dapat dikatakan bahwa suatu organisasi merupakan miniatur atau cerminan budaya suatu masyarakat atau suatu bangsa. Jadi, budaya perusahaan, dalam hal ini, dibatasi sebagai *the collective programming of the mind* yang berisikan *basic values* dan *organizational practices* yang membedakan satu organisasi dengan lainnya. Hofstede mengklasifikasikan lima dimensi nilai yaitu:

- a. *Individualism* atau *Collectivism*

Nilai pertama yang ditawarkan oleh Hofstede (Samovar, 2010) adalah *individualism* atau *collectivism*. *Individualism* menggambarkan pola tatanan organisasi yang tidak mengikat para anggotanya. Tatanan organisasi menempatkan pengakuan terhadap identitas dan penghargaan akan kebebasan pilihan anggota secara individual. Dengan begitu para anggota organisasi lebih suka bertindak sebagai pribadi daripada sebagai anggota suatu kelompok. Komponen yang dilihat dalam suatu budaya yang bernilai *individualism* yaitu pertama, seorang pribadi merupakan unit terkecil utama dalam setiap hubungan sosial; kedua, kemandirian lebih ditekankan dibandingkan ketergantungan; ketiga, prestasi pribadi sangat dihargai; dan keempat, keunikan dari setiap individu merupakan nilai tertinggi. Menurut Goleman (Samovar, 2010), dalam budaya yang individualis tujuan pribadi seseorang menjadi prioritas

dibandingkan kesetiaan terhadap kelompok. Kesetiaan seorang individualis terhadap suatu kelompok sangat kecil.

Organisasi yang bersifat *collectivism* menempatkan pengakuan terhadap keanggotaan organisasi sebagai representasi dari kepentingan organisasi. Anggota organisasi lebih suka bertindak dengan dan atas nama kepentingan organisasi sebagai identitas keanggotaannya. Karena itu, hubungan sosial lebih mementingkan kebersamaan, kekeluargaan, apresiasi sosial, toleransi, konsensus, dan komitmen untuk menjaga harmonisasi sosial di antara mereka. Nilai yang digambarkan dari karakter masyarakat dengan budaya kolektivis adalah perhatian terhadap hubungan. Hubungan-hubungan ini membentuk kerangka sosial yang kaku yang membedakan kelompok dalam dan kelompok luar. Triandis (Samovar, 2010) mengatakan bahwa beberapa perilaku dalam budaya kolektivis yaitu penekanan terhadap pandangan, kebutuhan, dan tujuan kelompok dibandingkan diri sendiri. Selain itu, norma dan kewajiban sosial yang ditentukan oleh kelompok dibandingkan untuk bersenang-senang juga ditekankan, kepercayaan yang dianut dalam suatu kelompok yang membedakan individu dalam kelompok tersebut. Terakhir, kesediaan untuk berkerja sama dengan sesama anggota kelompok sangat ditekankan.

b. *Uncertainty Avoidance*

Hofstede (Samovar, 2010) memberikan dimensi nilai yang kedua, *uncertainty avoidance* berkaitan dengan upaya mengendalikan agresi dan ekspresi emosi dalam merespon ketidakpastian situasi-situasi yang mengancam. Para anggota organisasi lebih menyukai situasi-situasi yang berstruktur dan menghindari situasi yang tidak berstruktur. Organisasi yang memiliki *uncertainty avoidance* tinggi mencerminkan para anggota organisasi yang memiliki tingkat kecemasan yang tinggi, perasaan penuh curiga yang diungkapkan dalam perilaku, seperti gugup, stress, dan agresif. Karena merasa tidak nyaman dan terancam dalam situasi yang tidak berstruktur, maka mereka berusaha membangun

mekanisme pertahanan diri melalui berbagai aturan formal, percaya kepada kebenaran absolut, dan kurang toleran terhadap berbagai perilaku menyimpang.

Budaya dengan *uncertainty avoidance* yang rendah lebih mudah menerima ketidakpastian yang ada, cenderung untuk bertoleransi terhadap yang tidak biasa, dan tidak merasa terancam dengan pandangan yang berbeda. Budaya dengan *uncertainty avoidance* yang rendah menghargai inisiatif, tidak menyukai struktur yang terkait dengan hierarki, mau mengambil risiko, fleksibel, berpikir bahwa seharusnya ada sedikit peraturan, dan bergantung pada para ahli juga pada diri sendiri.

c. *Power Distance*

Nilai budaya selanjutnya yang diungkapkan Hofstede adalah *power distance* atau pengaruh kekuasaan yang mengelompokkan budaya pada pengaruh kekuasaan tinggi dan budaya dengan pengaruh kekuasaan rendah. Hofstede (Samovar, 2010) mengungkapkan bahwa kekuasaan merupakan karakter suatu budaya yang mengartikan bahwa orang yang kurang berkuasa dalam masyarakat menerima ketidaksamaan kekuasaan dan menganggapnya sebagai hal yang normal.

Gudykunst (Samovar, 2010) mengatakan bahwa individu dari budaya dengan pengaruh kekuasaan yang tinggi menerima kekuasaan sebagai bagian dari masyarakat. Jadi, penguasa menganggap bawahannya berbeda dari dirinya dan sebaliknya. Budaya ini mengajarkan para anggotanya bahwa orang-orang tidak sama dan memiliki posisinya masing-masing. Hierarki sosial merupakan hal umum dan melembagakan ketidaksetaraan. Dalam organisasi dengan nilai budaya yang pengaruh kekuasaannya tinggi, terdapat pemusatan kekuasaan, pentingnya status dan peringkat, sejumlah besar pengawas, sistem nilai terstruktur yang menilai suatu pekerjaan, dan bawahan yang terdapat dalam hierarki yang kaku.

Dalam budaya yang pengaruh kekuasaannya rendah, aktivitas anggotanya dituntun oleh hukum, norma, dan perilaku setiap hari yang

membuat perbedaan kekuasaan sekecil mungkin. Budaya ini memandang hierarki sebagai peranan yang tidak setara yang dibentuk untuk kenyamanan. Bawahan menganggap atasannya sama dengan mereka, dan atasan menganggap bawaannya dengan cara yang sama. Para penguasa atau pejabat kadang berinteraksi dengan bawahannya dan mencoba untuk menganggap bahwa mereka tidak memiliki kekuasaan yang besar.

Selain itu *power distance* menggambarkan seberapa jauh para anggota menerima ketimpangan terhadap distribusi kekuasaan dalam sebuah organisasi. Organisasi yang memiliki *power distance* rendah memberi perhatian terhadap anggotanya, dan menginginkan pembagian kekuasaan secara merata dan menolak perbedaan anggota berdasarkan kategori-kategori sosial. Mereka berkeinginan dan berkomitmen membangun komunikasi dan informasi yang lebih terbuka, lengkap, dan kerjasama tim dibutuhkan untuk mencapai tujuan bersama. Organisasi yang memiliki *power distance* tinggi akan menerima dan mengakui ketimpangan pembagian kekuasaan dan menerima pengakuan atas kategori-kategori sosial dan status sosial para anggota.

d. *Masculinity* atau *Femininity*

Masculinity menggambarkan distribusi peran dan tanggung jawab berdasarkan gender. *Masculinity* mencerminkan ciri-ciri yang mengutamakan nilai keasertifan, perolehan uang, barang, dan kompetisi. Tipe budaya ini mementingkan kuantitas kehidupan. Menurut Adler (Samovar, 2010), budaya maskulin memberikan arti peran *gender* dan mempromosikan kesuksesan menjadi lebih penting dibandingkan hubungan interpersonal. Sementara, budaya *femininity* berorientasi pada nilai hubungan dan memperlihatkan kepekaan dan keprihatinan terhadap kesejahteraan orang lain dan lingkungan. Budaya yang menghargai nilai *femininity* sebagai sifat yang menekankan perilaku yang mengemong. *Femininity* juga mendukung kesetaraan *gender* dan menganggap bahwa manusia dan lingkungan itu penting. Tipe

budaya ini lebih mementingkan kualitas kehidupan.

e. *Long Term Orientation* atau *Short Term Orientation*

Long term orientation menggambarkan cara pandang para anggota organisasi terhadap masa depan. Organisasi yang menekankan *long term orientation* mencerminkan ciri-ciri nilai, seperti hemat, tekun, dan mempersepsi waktu berjalan secara lurus. Organisasi yang menekankan *short term orientation* memperlihatkan pengutamaan terhadap tradisi-tradisi sosial, berusaha memenuhi kewajiban-kewajiban sosial, harga diri, dan perasaan malu.

Menurut Hofstede (Samovar, 2010), budaya yang menempatkan orientasi jangka panjang di posisi teratas akan memiliki karyawan yang mencerminkan etika kerja yang kuat dan menunjukkan rasa hormat terhadap perbedaan status. Budaya yang menempatkan orientasi jangka panjang di posisi bawah kadang tidak memprioritaskan status, berusaha untuk menunda usia tua, berhubungan dengan hasil jangka pendek, dan mencari jalan cepat untuk memenuhi kebutuhan mereka.

4. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivis. Paradigma ini dipilih karena lebih mewakili cara pandang peneliti untuk menjelaskan kerangka sosial yang terbentuk dalam pola pikir individu maupun kelompok yang berdasarkan pada '*common sense*', yakni bagaimana subjek penelitian memberi makna pada suatu peristiwa atau pengalaman hidupnya menurut Poerwandari (2007). Penelitian ini mengacu pada bagaimana budaya komunikasi yang berlaku dalam suatu organisasi pemerintah.

Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Menurut Creswell (1994), pengertian penelitian kualitatif adalah: "*A qualitative study is designed to be consistent with the assumption of a qualitative paradigm. This study is defined as an inquiry process of understanding a social or human problem, based on building a complex, holistic*

picture, formed with words, reporting detailed views of information, and conducted in a natural setting". Alasan utama penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif karena penelitian ini ingin melihat secara mendalam budaya organisasi dalam organisasi pemerintah. Budaya komunikasi tergantung dari '*common sense*' yang terletak dalam benak pikiran subjek penelitian. Itulah yang ingin digali dalam penelitian ini melalui *in-depth interview* yang memahami kondisi internal sehari-hari subjek penelitian terkait dengan gaya kepemimpinan yang berakibat pada pola komunikasi dalam suatu organisasi. Menurut Patton dalam Poerwandari (2007), kondisi internal terdiri dari pandangan hidup, nilai yang dipegang, pemahaman diri dan lingkungan, dan bagaimana pemahaman tersebut dikembangkan.

Strategi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus. Simpulan pada kasus yang diambil tidak berlaku secara umum, tetapi hanya terbatas pada suatu kasus tertentu, pada objek tertentu atau di organisasi yang bersangkutan (Ruslan, 2003). Menurut Daymon & Holloway (2008), studi kasus adalah sebuah strategi penelitian dengan berbagai sumber bukti (bukti kualitatif, kuantitatif, maupun gabungan keduanya) dari sebuah satuan pengamatan yang dibatasi waktu dan tempat tertentu. Kasus yang diangkat bisa berupa organisasi, sekelompok orang sebagai kesatuan sosial atau kelompok kerja, komunitas, sebuah peristiwa (*event*), suatu proses, isu, atau kampanye.

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan tujuan menggambarkan konstruksi sosial yang terjadi dalam suatu organisasi khususnya budaya komunikasi yang terjadi atau yang ada pada suatu organisasi. Sukmadinata (2005) menjelaskan bahwa penelitian deskriptif adalah suatu bentuk penelitian yang paling dasar. Ditujukan untuk mendeskripsikan atau menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, baik fenomena yang bersifat alamiah atau rekayasa manusia. Penelitian ini mengkaji bentuk, aktivitas, karakteristik, perubahan, hubungan, kesamaan, dan perbedaan dengan fenomena lain.

Metode pengumpulan data dalam penelitian

ini dilakukan dengan teknik wawancara mendalam dan observasi. Wawancara adalah percakapan dan tanya jawab yang diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu. Wawancara dalam pendekatan kualitatif adalah untuk memperoleh pengetahuan tentang makna-makna subjektif yang dipahami individu berkenaan dengan topik yang diteliti, dan tujuannya melakukan eksplorasi terhadap isu tersebut, suatu hal yang tidak dapat dilakukan pendekatan lain. Selain menggunakan metode wawancara secara mendalam, penelitian ini juga menggunakan metode observasi atas kehidupan sehari-hari organisasi. Menurut Daymon dan Holloway (2008), observasi adalah metode yang mendasari semua penelitian. Apapun metode yang digunakan oleh peneliti pada berbagai situasi, selalu melibatkan observasi untuk memperoleh bukti yang membantu memahami konteks penelitian.

Dalam penelitian kualitatif biasanya timbul pertanyaan-pertanyaan yang memerlukan penjelasan. Penjelasan tersebut haruslah diberikan oleh orang-orang atau informan yang memenuhi kriteria derajat kepercayaan (*credibility*), keterahlian (*transferability*), ketergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*). Dengan begitu penelitian dapat dikatakan memenuhi keabsahan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Setelah semua data terkumpul, peneliti melakukan analisis data dengan teknik *hermeneutic empiris*. Menurut Sumaryono (1993), proses *hermeneutic* dilakukan dengan cara membandingkan antara data yang diperoleh dengan kerangka pemikiran atau acuan konsep, kemudian digambarkan ulang dengan mendapatkan data empiris. Howard (2001) mengatakan bahwa empiris bermakna pengalaman, jadi *hermeneutic empiris* berarti bentuk interpretasi atas pengalaman yang dialami penulis selama penelitian berlangsung, dalam hal ini penulis membandingkan hasil wawancara dengan kejadian yang berlangsung di lapangan.

Dalam melakukan analisis data, peneliti menggunakan teknik analisis data kualitatif. Proses analisis data dilakukan secara bersamaan dengan proses pengumpulan data, dan proses

interpretasi data. Dalam melakukan analisis, peneliti membuat kategorisasi atas satuan-satuan yang ada dan peneliti juga membuat *coding* (Moleong, 2002).

5. HASIL PENELITIAN

5.1. Kolektivis vs Individualis

Berdasarkan analisis data yang telah dilakukan, terlihat bahwa organisasi pemerintah cenderung menganut nilai kolektivis yang menekankan kerja sama walaupun dalam kenyataannya tidak semua anggota organisasi terlibat dalam mencapai tujuan organisasi. Hal tersebut terlihat dari pekerjaan yang seharusnya dikerjakan secara bersama-sama atau tim, namun yang terjadi adalah setiap pegawai seakan-akan terkotak-kotak melaksanakan pekerjaannya sehingga ada anggapan bahwa keberhasilan suatu organisasi merupakan keberhasilan sebagian orang bukan keberhasilan tim atau bersama.

5.2. Uncertainty Avoidance

Menurut Hofstede (Samovar, 2010), organisasi yang nilai *uncertainty avoidance* cenderung tinggi, untuk menghindari ketidakpastian, organisasi membuat peraturan secara tertulis, membuat perencanaan yang matang, terdapat banyak ritual, upacara, dan protokol. Hal tersebut dapat ditemukan di organisasi-organisasi pemerintah yang setiap pekerjaan pegawai diatur berdasarkan peraturan tertulis dan kegiatan-kegiatannya pun sudah terencana dan terprogram dalam waktu lama, dan berbagai macam tata upacara militer serta protokol masih berlaku.

5.3. Power Distance

Pengaruh kekuasaan pada organisasi pemerintah cenderung tinggi. Hal ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh Gudykunst dalam Samovar (2010) yang mengatakan bahwa individu dari budaya dengan pengaruh kekuasaan tinggi menerima kekuasaan sebagai bagian dari masyarakat. Penguasa menganggap bawahannya berbeda dari dirinya dan sebaliknya. Budaya komunikasi dengan nilai *power distance* yang tinggi mengajarkan anggotanya bahwa

orang-orang tidak sama dan bahwa semua orang memiliki posisinya sendiri-sendiri. Hal ini sesuai dengan prinsip komunikasi bahwa pesan itu mengandung dua unsur yaitu isi pesan dan hubungan antara *sender* dan *receiver*, bagaimana status keduanya, dan bagaimana posisi keduanya. Dalam budaya ini, antara pelaksana dan pejabat tampak jelas perbedaan posisi dan statusnya. Dalam organisasi yang pengaruh kekuasaannya tinggi, terdapat pemusatan kekuasaan, sistem nilai terstruktur yang menilai suatu pekerjaan, dan bawahan yang berada dalam hierarki kaku. Dalam organisasi dengan pengaruh kekuasaan yang rendah, dicirikan dengan ketidaksetaraan minimal, atasan dan bawahan lebih terbuka, *shared decision*, dan bawahan dimintai pendapat.

5.4. Maskulin vs Feminim

Suatu organisasi pemerintah cenderung memiliki nilai yang bersifat maskulin. Kecenderungannya adalah bahwa mereka mengutamakan pencapaian target kinerja. Penilaian target kinerja ini dilihat dari berbagai macam sudut pandang, salah satunya adalah tingkat penyerapan anggaran. Dari awal tahun para pejabat di lingkungan suatu organisasi pemerintah sudah mengingatkan kepada seluruh pegawai untuk melakukan kegiatan secepatnya sehingga target penyerapan anggaran tercapai. Dalam mencapai target yang telah ditetapkan sering kali terjadi konflik namun konflik ini dianggap kurang penting dan tidak ada. Hal ini disebabkan sebagian besar pejabat dan pegawai tidak mengutarakan ketidaksenangannya secara frontal dan akhirnya yang terjadi hanya desas-desus atau gosip atau membicarakan orang lain di belakangnya. Jadi, suatu organisasi pemerintah memiliki nilai budaya yang cenderung maskulin yang menurut Adler (Samovar, 2010), budaya maskulin memberikan arti peran gender dan mempromosikan kesuksesan menjadi lebih penting dibandingkan hubungan interpersonal.

5.5. Long term orientation vs short term orientation

Nilai yang terakhir adalah *long term orientation* yang cenderung berlaku di organisasi

pemerintah dalam memandang masa depan walaupun secara tidak mutlak. Hal ini tergambarkan dari sebagian besar pegawai mencerminkan etika kerja yang kuat, walaupun tidak semua pegawai yang memiliki etika kerja yang kuat karena banyak pegawai yang berkerja tidak dengan sepenuh hati dan tidak mengetahui *job description* mereka secara pasti. Jika dilihat dari rasa hormat terhadap perbedaan status, pegawai pada suatu organisasi pemerintah sangat menghormati perbedaan tersebut yaitu status sebagai pelaksana dan status sebagai pejabat.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, nilai-nilai yang berlaku pada suatu organisasi pemerintah disebabkan oleh beberapa hal, salah satunya adalah jenis organisasi yang menganut teori klasik atau teori birokrasi. Hal ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh Weber dan Fayol (1910) dalam Goldhaber (1993), teori birokrasi merupakan model deskriptif tentang bentuk dan struktur organisasi hierarki yang efektif. Selain itu, nilai-nilai dalam budaya komunikasi juga disebabkan oleh gaya kepemimpinan yang dianut sebagian besar pemimpin pada organisasi pemerintah. Berdasarkan Teori 3-D, Reddin (1967) membuat teori berdasarkan teori kisi kepemimpinan dengan menambahkan unsur ketiga yaitu keefektifan. Reddin mendefinisikan ketiga dimensi itu adalah orientasi kerja (tingkat pengarahan manajer atas usaha bawahan untuk mencapai tujuan), orientasi hubungan (tingkat hubungan pribadi antara manajer dan bawahan), dan keefektifan (tingkat persyaratan produksi yang dicapai manajer yang ditetapkan). Pemimpin pada organisasi pemerintah dapat digolongkan ke dalam kategori pemimpin birokrat yaitu ketika tugas yang harus dilaksanakan ringan, hubungan antara atasan dan bawahan lemah. Pimpinan menaruh perhatian pada prosedur dan mengawasi situasi dengan menggunakan prosedur dan aturan serta terlihat berhati-hati. Jika diamati lebih lanjut, tugas yang dilaksanakan oleh organisasi pemerintah kebanyakan termasuk dalam kategori administrasi dengan risiko yang tidak terlalu berat, namun para pimpinan cenderung menekankan pada pencapaian target kinerja walaupun dalam

prosesnya banyak mengalami konflik. Selain itu para pemimpin dalam mengambil keputusan dan kebijakan selalu berpatokan pada peraturan formal yang tertulis dan hubungan antara atasan dan bawahan hanya sebatas hubungan pekerjaan.

5.6. *High context culture vs low context culture*

Selain nilai-nilai yang berlaku, budaya komunikasi juga dilihat dari sifatnya apakah suatu organisasi bersifat *high context culture* atau *low context culture*. Sifat budaya komunikasi atau konteks suatu budaya dapat dilihat dari beberapa hal yaitu bagaimana keputusan diambil dalam suatu organisasi apakah perasaan anggota organisasi diperhatikan, bagaimana pemecahan masalah dalam suatu organisasi, bagaimana negosiasi dalam suatu organisasi, apakah permasalahan pribadi dilibatkan dalam urusan kantor, bagaimana jarak antara atasan dan bawahan, dan penggunaan isyarat verbal atau nonverbal. Berdasarkan analisis data yang telah dilakukan, budaya komunikasi yang bernilai kolektivis pada organisasi pemerintah dapat mengakibatkan terbentuknya budaya komunikasi dengan konteks tinggi (*high context culture*) walaupun secara tidak mutlak. Ada kalanya budaya komunikasi dapat bersifat budaya dengan konteks tinggi (*high context culture*) atau budaya dengan konteks rendah (*low context culture*) bergantung pada beberapa hal, yaitu situasi dan kondisi, jenis organisasi, gaya kepemimpinan, serta nilai-nilai yang berlaku pada suatu organisasi pemerintah.

6. SIMPULAN

Kesimpulan dari penelitian ini adalah nilai yang dianut pada suatu organisasi pemerintah cenderung kolektivis yang berpengaruh pada nilai-nilai lainnya seperti *uncertainty avoidance* yang cenderung tinggi, hubungan antara atasan dan bawah cenderung sangat jauh, cenderung maskulin, dan cenderung *long term orientation*. Selain itu budaya komunikasi yang kolektivis juga cenderung berpengaruh pada konteks dari budaya komunikasi apakah *high context culture* atau *low context culture* yang sangat dipengaruhi situasi dan kondisi, jenis organisasi, gaya

kepemimpinan, serta nilai-nilai yang berlaku pada suatu organisasi pemerintah.

Budaya komunikasi pada organisasi pemerintah sangat dipengaruhi oleh beberapa hal yaitu jenis organisasi yang cenderung klasik atau birokratis dan gaya kepemimpinan yang kurang menekankan hubungan antara atasan dan bawahan. Oleh karena itu, untuk meningkatkan kinerja organisasi pemerintah diperlukan beberapa upaya untuk membentuk budaya komunikasi yang kondusif. Upaya tersebut salah satunya adalah pembinaan hubungan baik antara atasan dan bawahan, komunikasi secara terbuka antara atasan dan bawahan, dan sikap fleksibel para pimpinan (tidak selalu terpaku pada aturan).

7. REFERENSI

- Anugrah, Dandan dan Winny Kresnowiati, *Komunikasi Antarbudaya Konsep dan Aplikasinya*, Jakarta: Jala Permata, 2008.
- Chadwik, Bruce A., *Metode Penelitian Ilmu Pengetahuan Sosial*, Semarang: IKIP Press, 1991. diterjemahkan oleh Sulistia ML.
- Cash, William B. and Charles D. Stewart, *Interviewing: Principles and Practices*, USA: McGraw Hill, 2000.
- Cheney, George, Christensen, Zorn, dan Ganesh, *Organizational Communication in an Age of Globalization*. Illinois: Waveland Press Inc, 2004.
- Cresswel, John W., *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*, Amerika: SAGE Publications, 1994.
- Daymon, C. dan Holloway, I., *Metode – metode Riset Kualitatif dalam Public Relations & Marketing Communications*. Yogyakarta: Bentang, 2008.
- Devito, Joseph A., *Komunikasi Antarmanusia*, Jakarta: Professional Books, 1997.
- Devito, Joseph A., *the Interpersonal Communication Handbook*, Boston: Pearson Education, 2007.
- Effendy, Onong Uchjana, *Human Relations dan Public Relations*, Bandung: CV Mandar Maju, 1993.
- Gamble, Teri Kwal dan Michael Gamble, *Communication Works*, New York: McGraw Hill, 2003.
- Griffin, E.M., *A First Look at Communication Theor*, New York: McGraw Hill, 2003.
- Goldberg, Alvin A. dan Carl E. Larson, *Komunikasi Kelompok*, Jakarta: UI Press, 2006.
- Goldhaber, Gerald M., *Organizational Communication*, United States of America: McGraw Hill, 1993.
- Hall, Richard H., *Organizations Structure and Process*, London: Prentice Hall International, 1974.
- Halloran, Jack, *Applied Human Relations an Organizational Approach*, New Delhi: Prentice Hall, 1978.
- Haney, William V., *Communication and Interpersonal Relations: Text and Cases*, Illinois: Irwin Series, 1986.
- Howard, Roy J., *Hermeneutika: Wacana Analitis Psikososial dan Ontologis*, Bandung: Nuansa, 2001.
- Jablin, Fredric M. dan Putnam, *The New Handbook of Organizational Communication*, California: Sage Publications, 2001.
- Kartini dan Kartono, *Pengantar Metodologi Riset Sosial*, Bandung: Mandar Maju, 1990.

- Miller, Katherine, *Communication Theories, Perspectives, Processes, and Context*, New York: McGraw Hill, 2005.
- Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2002.
- Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2007.
- Morissan, *Psikologi Komunikasi*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010.
- Morissan, *Teori Komunikasi Organisasi*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2009.
- Morissan dan Andy Corry Wardhany, *Teori Komunikasi*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2009.
- Muhammad, Arni, *Komunikasi Organisasi*, Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- Mulyana, Dedy dan Solatun, *Metodologi Penelitian Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2004.
- Mulyana, Dedy, *Metodologi Penelitian Kualitatif: Paradigma Baru Ilmu Komunikasi*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2008.
- Nazir, Moh., *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003.
- Neuman, William Lawrence, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, USA: Ally and Bacon, 2003.
- Littlejohn, Stephen W. dan Karen A. Foss, *Theories of Human Communication*, Belmont: Thomson, 2008.
- Lubis, Hari S.B. dan Martani Huseini, *Pengantar Teori Organisasi*, Depok: Departemen Ilmu Administrasi, 2009.
- Pace, R. Wayne dan Don F. Faules, *Komunikasi Organisasi*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 100/PMK.01/2008 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan*.
- Poerwandari, Kristi E., *Pendekatan Kualitatif Untuk Penelitian Perilaku Manusia*, Depok: LPSP3, 2007.
- Rakhmat, Jalaluddin, *Metode Penelitian Komunikasi: Dilengkapi Contoh Analisis Statistik*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2004.
- Rakhmat, Jalaluddin, *Psikologi Komunikasi*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2007.
- Ruben, D. Brent dan Lea P. Stewart, *Communication and Human Behaviour*, Needham Heights: Allyn & Bacon, 1998.
- Rumondor, Alex H. *Komunikasi Antar Budaya*, Jakarta: Universitas Terbuka, 2001.
- Ruslan, Rosady, *Metode Penelitian Public Relations dan Komunikasi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa, 2003.
- Samovar, Larry A., Richard E. Porter, dan Nemi C. Jain, *Understanding Intercultural Communication*, California: Wadsworth Publishing Company, 1981.
- Samovar, Larry A., Richard E. Porter, dan Edwin R. McDaniel, *Komunikasi Lintas Budaya Communication Between Cultures*, Jakarta: Salemba Humanika, 2010.
- Sendjaja, Sasa Djuarsa, *Teori Komunikasi*, Jakarta: Universitas Terbuka, 2004.
- Soekanto, Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: RajaGrafindo, 1989.
- Sukmadinata, Nana Syaodih, *Metode Penelitian Pendidikan*, Bandung: Rosda, 2005.

- Sumaryono, E., *Hermeneutik-Sebuah Metode Filsafat*, Yogyakarta: Kanisius, 1993.
- Sunarwinadi, Ilya Revianti Sudjono, “Komunikasi Sosial dalam Adaptasi Antar Budaya (Suatu Studi mengenai Peranan Penggunaan Media Massa dan Faktor-faktor lain yang menentukan Kemampuan Komunikasi Antar Pribadi Warga Masyarakat Indonesia di Tokyo, Jepang)”, *Disertasi Universitas Indonesia*, Depok, 1993.
- Susanto, A. B., dkk, *Corporate Culture and Organization Culture*, Jakarta: The Jakarta Consulting Group, 2008.
- Sutopo, H.B., *Pengantar Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar Teoritis dan Praktik*, Surakarta: Pusat Penelitian UNS, 1988.
- Storay, John, *Cultural Studies dan Kajian Budaya Pop*, Yogyakarta: Jalasutra, 2007.
- Tom, Daniel, D., Spiker, dan Papa, *Perspective on Organizational Communication*, New York: McGraw Hill, 1997.
- Triastuti, Endah, *Metode Penelitian Sosial Modul Intern UI*, Depok: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2001.
- West, Rhicard dan Lynn H. Turner, *Introducing Communication Theory*, New York: McGraw Hill, 2007.
- Wirawan, *Budaya dan Iklim Organisasi*, Jakarta: Salemba Empat, 2008.
- <http://rindradevita.wordpress.com/2008/08/07/basa-basi-trademark-budaya-komunikasi-indonesia/>, diunduh pada tanggal 14 Maret 2011.
- <http://commfiles.com/culture/high-context-and-low-context/>, diunduh pada tanggal 14 Maret 2011.
- <http://pramsky.blogspot.com/2009/12/kaitan-antara-komunikasi-dan-budaya.html>, diunduh pada tanggal 3 Juli 2011.